

Исследование

барьеров развития

национального усыновления
в Республике Беларусь

Репозиторий БГПУ

Коллектив авторов

Дмитриева Ольга Александровна

Заместитель директора Учреждения «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь» – часть 1

Маглыш Валентина Александровна

Кандидат психологических наук, доцент кафедры социальной работы Государственного института управления и социальных технологий – часть 1 и 2.

Поспелова Наталья Станиславовна

Директор Учреждения «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь». – Часть 1.

Чигилейчик-Функ Юлия Александровна

Преподаватель кафедры социальной работы БГПУ им. М. Танка. – Часть 1 и 2.

Шех Наталья Евгеньевна

Психолог Учреждения «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь» – Часть 2.

Исследование барьеров развития национального усыновления

В публикации представлены результаты исследования барьеров развития национального усыновления, которое проводилось в период с апреля 2008 г. по май 2009 г. при поддержке Представительства Международного детского фонда в Республике Беларусь (ранее – Христианский детский фонд). В исследовательскую группу вошли специалисты Учреждения «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь», Государственного института управления и социальных технологий БГУ, Белорусского государственного педагогического университета им. М. Танка.

Исследование проводилось в 2 этапа. На первом этапе исследования были проанализированы действующие законодательные акты и нормативные требования, регламентирующие вопросы национального усыновления; объем социальных гарантий, предоставляемый детям, воспитывающимся в замещающих семьях; изучены мнения судей, прокурорских работников, специалистов учреждений защиты детства, усыновителей о процедуре национального усыновления.

На втором этапе были исследованы социально-демографические факторы, влияющие на развитие национального усыновления; выявлены распространенные социальные представления об усыновлении и их влияние на принятие решений об усыновлении белорусскими гражданами.

Материалы подготовлены и изданы в рамках проекта Представительства Международного детского фонда в Республике Беларусь.

ChildFund
International

При поддержке Представительства «ChildFund International»
(Международный детский фонд) в Республике Беларусь
(ранее Христианский детский фонд)

Мнения, представленные в данном издании, могут не совпадать с официальной точкой зрения Представительства «ChildFund International» в Республике Беларусь.

Содержание

Часть 1	7
Обзор результатов исследования по развитию национального усыновления.....	8
Раздел 1.1. Оценка нормативных требований и технологических условий в процессе усыновления.....	22
Раздел 1.2. Сравнительный анализ объема социальных гарантий детям, принятым на воспитание в различные типы замещающих семей.....	36
Раздел 1.3. Анализ судебных решений и соблюдения процессуальных сроков рассмотрения дел об установлении усыновления Чаусским, Воложинским, Кобринским, Жодинским, Оршанским, Минскими (5) райсудами за 2005-2007 гг.	48
Раздел 1.4. Анализ результатов анкетирования групп респондентов, вовлеченных в процедуру установления усыновления.....	54
Часть 2	75
Введение.....	76
Раздел 2.1. Контент-аналитическое исследование материалов фокус-групп по проблеме национального усыновления.....	78
Раздел 2.2. Социально - демографические факторы, влияющие на принятие решения об усыновлении.....	84
Раздел 2.3. Социальные представления об усыновлении как фактор принятия решения об усыновлении.....	90
Раздел 2.4. Анализ предложений респондентов по активизации национального усыновления (по материалам анкетного опроса).....	113
Рекомендации по результатам исследования.....	118
Приложение.....	121

Часть 1

Исследование барьеров развития национального усыновления (часть 1) проведено рабочей группой, в состав которой входили:

Поспелова

Наталья Станиславовна

Директор Учреждения «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь»

Дмитриева

Ольга Александровна

Заместитель директора Учреждения «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь»

Шех

Наталья Евгеньевна

Психолог Учреждения «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь»

Маглыш

Валентина Александровна

Кандидат психологических наук, доцент кафедры социальной работы Государственного института управления и социальных технологий

Чигилейчик-Функ

Юлия Александровна

Преподаватель кафедры социальной работы БГПУ им. М. Танка

Логинова

Ирина Николаевна

Инспектор по охране детства Учреждения «Национальный центр усыновления Министерства образования Республики Беларусь»

Обзор результатов исследования по развитию национального усыновления

1. Описание целей/задач исследования

Цель исследования: проанализировать законодательные аспекты, которые способствуют и препятствуют развитию национального усыновления в Республике Беларусь.

Задачи исследования:

- проанализировать нормативные требования к процессу усыновления и условия для выполнения этих требований в Республике Беларусь;
- сделать анализ соответствия норм законов требованиям подзаконных актов и правоприменительной практики;
- проанализировать объем социальных гарантий, предоставляемый детям, воспитывающимся в различных видах замещающей семьи;
- проанализировать и обобщить мнения специалистов по охране детства, судей, прокуроров, усыновителей о существующей процедуре усыновления;
- проанализировать соблюдение процессуальных сроков рассмотрения дел об усыновлении Чаусским, Воложинским, Кобринским, Жодинским, Оршанским, Минскими (5) райсудами за 2005-2007 гг.

2. Методы исследования

Методы сбора информации: фокус-группа (контент-анализ), опрос (анкета), анализ статистических данных и нормативно-правовой базы по проблеме исследования.

Методы статистической обработки данных: описательная статистика, ранговый корреляционный анализ Спирмена, критерий χ^2 , U-критерий Манна Уитни.

3. Актуальность исследования

Несмотря на декларирование усыновления как приоритетной формы семейного устройства детей, лишившихся биологической семьи (ч.1 ст. 120 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье), развитие института национального усыновления в Республике Беларусь не является настолько массовым, чтобы решить проблемы устройства всех детей, нуждающихся в новых семьях (таблица 1).

Таблица 1. Число усыновленных детей в период с 2003 по 2007 гг.

ГОДЫ	2003	2004	2005	2006	2007
Число усыновленных	337	365	368	337	539
Число детей, подлежащих усыновлению, в ДИУ	12 396	11 269	10 980	10 121	9582

Обеспечение приоритетного права каждого ребенка на воспитание в семье является стратегической задачей деятельности органов опеки и попечительства Республики Беларусь. Среди причин, затрудняющих работу по устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в семьи белорусских граждан через усыновление, многими специалистами называются следующие:

- недостаточная социально-бытовая устроенность кандидатов в замещающие родители (нерешенность жилищной проблемы для многих семей, дороговизна коммунальных и бытовых услуг, значительная затратность воспитания, развития и содержания ребенка для семейного бюджета);

- закрепленность стереотипного представления о детях сиротской категории как о детях с явными признаками дегенерации, врожденных аномалий и патологий, вызванными тотальной алкоголизацией их родителей;
- социальная незрелость и недостаточная внутренняя готовность граждан репродуктивного возраста к выполнению родительских функций, что определяет не только отсутствие желания быть замещающими родителями, но и желание иметь биологических детей;
- несовершенство нормативно-правовой базы, регламентирующей усыновление в Республике Беларусь.

Если мы ставим своей задачей повлиять на число усыновлений, помимо организационных аспектов следует изучить и законодательные аспекты усыновления. Предполагается, что нечеткость правовых требований, неаккуратное исполнение законодательных актов каждым из участников процесса усыновления, непонятность законодательных актов людям, заинтересованным в усыновлении, препятствуют увеличению числа усыновлений. Анализ законодательных актов, регулирующих вопросы усыновления, позволит выявить и устранить «слабые» места в законодательстве, что оптимизирует процесс усыновления и сделает его более привлекательным для белорусских граждан.

Именно поэтому данное исследование явилось первой попыткой изучить:

- состояние процесса усыновления;
- условия, препятствующие/способствующие увеличению числа усыновлений в Республике Беларусь.

4. Оценка нормативных требований и технологических условий в процессе усыновления

В соответствии с задачами исследования проанализированы нормативные требования к процессу усыновления и условия для выполнения этих требований в Республике Беларусь. Анализ также подвергнуто соответствие норм законов требованиям подзаконных актов и правоприменительной практики.

Анализ показал, что:

- процесс усыновления полностью урегулирован существующими нормативными правовыми актами;
- требования подзаконных актов соответствуют нормам законов;
- процедура усыновления максимально приближена к принципу работы с гражданами «Одно окно», что способствует сокращению сроков подготовки к усыновлению и способствует увеличению их числа;
- минимизирован перечень документов, необходимых для первичного обращения по вопросу усыновления;
- реализация процесса усыновления имеет характер поэтапного рассмотрения и входит в компетенцию нескольких органов, учреждений, что придает ему дополнительную прозрачность и позволяет избежать злоупотреблений со стороны должностных лиц.

Безусловно, факторами, способствующими росту числа усыновлений, послужили:

- установление срока подготовки органами опеки и попечительства Акта обследования условий жизни кандидатов в усыновители;
- обязательная психологическая диагностика и подготовка кандидатов в усыновители;
- разработка форм документов, позволяющих унифицировать процесс усыновления;
- регламентация порядка взаимоотношений государственных органов, учреждений и организаций, вовлеченных в процесс усыновления;
- гарантия получения выплат на содержание усыновленных детей.

Тем не менее, имеются различного рода причины, препятствующие росту числа усыновлений. Таковыми являются явные пробелы в законодательстве, касающиеся:

- подтверждения «неизвестности» родителей ребенка;

- процедуры установления личности родителей, оставляющих детей в организациях здравоохранения;
- срока и порядка проведения медицинского обследования кандидатов в усыновители;
- взаимодействия органов внутренних дел с органами опеки и попечительства, организациями здравоохранения;
- определения способности кандидатов в усыновители обеспечить ребенку прожиточный минимум;
- полноты сведений о состоянии здоровья биологических родителей усыновляемого ребенка;
- судебного производства по делам об усыновлениях.

В связи с этим видится целесообразным:

- разработать Инструкцию о порядке составления совместного акта организации здравоохранения и органа внутренних дел об оставлении ребенка в организации здравоохранения, в которой указать основания для составления указанного акта, порядок взаимодействия организаций здравоохранения и ОВД, сроки и порядок установления личности родителей ребенка и т.д.;
- разработать Инструкцию о порядке обязательного медицинского освидетельствования усыновителя, опекуна (попечителя), приемного родителя;
- внести в главу 21 Положения о порядке функционирования единой государственной системы регистрации и учета правонарушений, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 909, дополнения о необходимости предоставления развернутых сведений о том, имеет ли усыновитель на момент усыновления непогашенную или неснятую судимость за умышленные преступления; осуждался ли за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления против человека;
- разработать порядок предоставления организациями здравоохранения в адрес органов опеки и попечительства, опекунов (попечителей) сведений о состоянии здоровья биологических родителей детей;
- обобщить судебную практику по делам об усыновлении, обратить внимание судов на недопустимость истребования при приеме дела об усыновлении документов, не предусмотренных законом, однозначное применения нормы об обеспечении ребенка прожиточным минимумом, единообразное применение понятия «неизвестный родитель» и др.

Касательно выделенных исследованием регионов (Чаусский, Кобринский, Воложинский р-ны, гг. Жодино и Орша) нет оснований полагать, что на территориях указанных административных единиц ситуация в сфере исполнения нормативных требований и технологических условий в процессе усыновления отличается от общих республиканских тенденций.

5. Сравнительный анализ объема социальных гарантий детям, принятым на воспитание в различные типы замещающих семей

В соответствии с задачами исследования проанализирован объем социальных гарантий, предоставляемый детям, воспитывающимся в различных видах замещающей семьи. Под замещающей семьей понимается опекунская семья, приемная семья, детский дом семейного типа, семья усыновителей. Семья усыновителей понимается как замещающая семья только для удобства оперирования понятиями в данном исследовании.

Анализ нормативной базы показал, что гарантируемый и предоставляемый детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, набор гарантий и льгот весьма широк и затрагивает все необходимые для жизни и нормального развития сферы. Тем не менее, объем данных гарантий не одинаков для детей, находящихся на воспитании в замещающих семьях. Например, пенсия по случаю потери кормильца в полном объеме выплачивается только детям, находящимся на воспитании в приемных семьях, под опекой и усыновленным. На детей, находящихся в детских домах семейного типа пенсия по случаю потери кормильца выплачивается только в размере 50%. В связи с этим следует отметить необходимость внесения изменений в Закон Республики

Беларусь «О пенсионном обеспечении» в этой части, с целью уравнивать права детей, имеющих право на пенсию по случаю потери кормильца.

Кроме этого, почти все указанные гарантии и льготы распространяются на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и не распространяются на усыновленных детей, поскольку при усыновлении дети утрачивают «сиротский» статус и, как следствие, права на гарантии по социальной защите и льготы. Единственные гарантии, которыми они могут пользоваться – это получение пенсии по случаю потери кормильца и выплата средств на содержание до достижения ими возраста 16 лет.

Бытует мнение, что для многих замещающих родителей, воспитывающих детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением усыновителей), фактором, удерживающим от их усыновления, является утрата детьми статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и, как следствие, утрата права на гарантии и льготы.

Справочно: для установления взаимосвязи между наличием (отсутствием) льгот и гарантий и желанием граждан усыновлять детей полагаем необходимым провести еще одно исследование с привлечением пяти групп респондентов: кандидаты в усыновители, кандидаты в приемные родители, усыновители, приемные родители, незаинтересованные граждане. На сравнительном анализе данных по каждой группе респондентов станет возможным установление зависимости наличия (отсутствия) льгот и гарантий на число усыновлений.

Тем не менее, можно предлагать те или иные реальные поддерживающие механизмы (меры) для некоторой нивелировки разрыва между положением временной замещающей семьи по сравнению с постоянной: на наш взгляд, усыновители могли бы быть освобождены от уплаты государственной пошлины за рассмотрение дела об усыновлении в суде. Это стало бы возможным при внесении соответствующих изменений в Закон Республики Беларусь «О государственной пошлине».

Касательно выделенных исследованием регионов (Чаусский, Кобринский, Воложинский р-ны, гг. Жодино и Орша) нет оснований считать, что на территориях указанных административных единиц ситуация в сфере нормативной правовой базы, системы льгот и материальной поддержки замещающих родителей и усыновителей отличается от общих республиканских тенденций.

6. Анализ соблюдения процессуальных сроков рассмотрения дел об усыновлении Чаусским, Воложинским, Кобринским, Жодинским, Оршанским, Минскими райсудами за 2005-2007 годы

Анализ соблюдения процессуальных сроков рассмотрения дел об усыновлении показал, что в судах, расположенных на территории исследуемых регионов (Чаусский, Кобринский, Воложинский районы, г. Жодино, Орша и 5 судов районов г. Минска):

- процессуальные сроки, установленные законом для рассмотрения дел об усыновлении, выдерживаются;
- дела об усыновлении рассматриваются полно, со всесторонним изучением необходимых документов и обстоятельств.

В то же время выявлены ошибки при применении процессуального законодательства при приеме судом заявления об усыновлении и подготовке дела к судебному разбирательству. Данные ошибки следует, на наш взгляд, трактовать как следствие неподготовленности судов к рассмотрению дел данной категории, а также о возможном отсутствии единообразия в применении законодательства.

Поводом к исправлению ошибок в судебной практике по усыновлению может послужить:

- подготовка соответствующих рекомендаций судам, обязательных к всеобщему исполнению, т.е. основанных на материалах очередного Пленума Верховного Суда;

- специализированная подготовка судей, рассматривающих дела об установлении усыновления, с включением в обучающую программу не только процессуальных знаний, но и вопросов психолого-педагогических аспектов усыновления.

7. Контент-аналитическое исследование материалов фокус-групп специалистов по охране детства по проблеме процедуры национального усыновления

Целью контент-аналитического исследования являлось выявление на основе речевых высказываний специалистов по охране детства состава проблемы усыновления. Качественный анализ массива речевых высказываний, полученных в ходе двух фокус-групп со специалистами по охране детства, выявил следующие категории анализа:

- совершенство/несовершенство судебной процедуры;
- совершенство/несовершенство нормативно-правовой базы усыновления;
- компетентность судей;
- компетентность прокуроров;
- факторы, влияющие на принятие судьей решения об установлении усыновления;
- трудности, с которыми усыновители сталкиваются в процессе усыновления;
- трудности специалистов и их личностное отношение к усыновлению и процедуре его установления.

Установлено, что в структуре проблемы процесса усыновления наибольший удельный вес имеет проблема факторов, влияющих на принятие судьями решения об усыновлении (28,7%). Следующей по представленности (26,3%) является проблема прохождения самой судебной процедуры. Третьей по значимости выступает проблема трудностей, с которыми усыновители сталкиваются в процессе усыновления. Наименее выраженной составляющей проблемы процедуры усыновления является совершенство/несовершенство нормативно-правовой базы усыновления (4,7%).

Следует сказать, что высказывания участников фокус-групп не являлись однозначными. Зачастую специалисты по охране детства высказывали прямо противоположные точки зрения. Кроме того, в обсуждении затрагивались различные аспекты проблемы. Это свидетельствовало о наличии видов категорий анализа. Дальнейший анализ показал, что большинство категорий анализа имеют достаточно большую и сложную структуру.

В категории **«факторы, влияющие на принятие судьей решения об установлении усыновления»** выделялись высказывания, касающиеся *личности самого судьи* («многое от личности судьи зависит»), *его опыта* («много зависит от личного опыта судьи»), *его позиции и отношения к усыновлению* («личная позиция судьи»), *возраста, семейного положения и наличия собственных детей* («... с молодым мужчиной-судьей работать сложно»).

Кроме того, в качестве факторов, влияющих на принятие судьей решения об усыновлении, указывались те или другие аспекты работы специалистов по охране детства: *заклучение отдела образования* («практически все зависит от нашего (отдела образования) заключения; *собственная позиция, компетентность и авторитетность специалиста по охране детства* («судья на себя особую ответственность в процессе усыновления не берет. Вся ответственность на нас»).

Факторами, влияющими на принятие судьями решений об усыновлении, выступали также *характеристики личности самих усыновителей*: («влияет личность усыновителей»), *соответствие требованиям, предъявляемым законодательством к усыновителям* («мой судья очень внимателен к собственному жилью»), *мотивация усыновления* («мотивация к усыновлению»).

При этом в каждом из видов также наблюдался разброс мнений, например, вид *«соответствие требованиям, предъявляемым законодательством к усыновителям»* представлен такими высказываниями: «мой судья очень внимателен к собственному жилью и доходам усыновителей», «условия и доход – явно не на первом месте». Таким образом, если категория анализа охватывает различные аспекты какой-то области усыновления, то вид категории анализа – континуум мнений, характеризующий этот аспект.

Категория **«совершенство/несовершенство судебной процедуры»** также имеет разветвленную структуру и представлена следующими видами:

преимущества судебной процедуры усыновления в сравнении с административной («в судебной процедуре больше соответствия законодательству»);

недобросовестность в работе судов: «бывает, дело принял, дату слушания назначил, в 10-00 дело открыл – а документов ребенка нет»);

сложность участия в судебном процессе по делу об усыновлении (судье не трудно, если хорошо и вовремя к процессу подготовился»);

сложность/простота самой судебной процедуры («упрощать судебную процедуру я бы не стала, надо, чтобы она была серьезной»);

участники судебного процесса по усыновлению («увеличивать число участников судебного процесса усыновления не следует»);

оплата госпошлины усыновителями («плохо, что за подачу заявления об усыновлении в суд надо платить»).

В качестве видов категории **«трудности, с которыми усыновители сталкиваются в процессе усыновления»** можно рассматривать:

недоброжелательное и некорректное отношение судьи к усыновителям («пусть судьи мягче относятся к усыновителям. Люди в процесс как оглушенные сидят, а судья злится, что они его вопросов не понимают», «сложно в суде простым, недалеким людям. Они просто неприязнь у судьи вызывают»);

сложности в сборе документов («людям трудно собрать документы, особенно медицину»);

«бюрократизм» судов («мои люди зарекаются после минского суда – такая бюрократия!!!»);

обвинительная атмосфера судов («на суде люди вынуждены оправдываться, защищаться»).

В сравнении с категориями «факторы, влияющие на принятие судьей решения об установлении усыновления» и «совершенство/несовершенство судебной процедуры» категория «трудности, с которыми усыновители сталкиваются в процессе усыновления» структурно является менее сложной, однако достаточно сложной, если сравнивать ее с категориями «компетентность/некомпетентность судей», «трудности специалистов и их личностное отношение к усыновлению и процедуре его установления», «компетентность/некомпетентность прокуроров», «совершенство/несовершенство нормативно-правовой базы усыновления».

Так, категория **«компетентность/некомпетентность судей»** представлена только тремя видами:

знание/незнание судьями нормативной базы усыновления («мне кажется, что главный недостаток судебной процедуры – в незнании судьями новых нормативов»);

понимание/непонимание судьями специфики вопроса усыновления («дежурные судьи часто не владеют вопросом. Людям наговорят с три короба...»);

наличие/отсутствие навыков рассмотрения дел такого рода («хотелось бы, чтобы судьи доходили до мотивации усыновления»; «судьи не умеют правильные вопросы задавать...»).

В категории **«трудности специалистов и их личностное отношение к усыновлению и процедуре его установления»** выделены 3 вида:

собственные трудности/отсутствие трудностей («я боюсь обмануть доверие судьи и суда»);

личностное отношение: («вообще усыновление – самый приятный из всего момент», «суд же для меня – как Голгофа порой»);

оценка трудностей судьи («но даже если у судьи есть свои дети, он сам не усыновляет! И поэтому поступок усыновителей ему кажется непонятным»).

Категория **«компетентность/некомпетентность прокуроров»** представлена всего двумя видами:

некомпетентность прокуроров («к прокурору отношусь как к мебели»);

«процедурная необходимость» («наличие прокурора символизирует законность»).

Категория **«совершенство/несовершенство нормативно-правовой базы усыновления»** представлена видами:

необходимы ювенальные суды: («надо создавать специальные «детские» суды»);
необходим единообразный подход: («надо обеспечить единообразный подход»);
необходима специальная психолого-педагогическая подготовка судей («вы их (судей) на базе центра учите, как нас, как социальных (педагогов) и психологов»).

Таким образом, анализ речевых высказываний участников фокус-групп показал, что проблема процедуры усыновления является достаточно широкой. Выявлено 7 относительно самостоятельных тем, которые выступили в качестве категорий анализа:

1. факторы, влияющие на принятие судьей решения об установлении усыновления;
2. совершенство/несовершенство судебной процедуры;
3. трудности, с которыми усыновители сталкиваются в процессе усыновления;
4. компетентность/некомпетентность судей;
5. трудности специалистов и их личностное отношение к усыновлению и процедуре его установления;
6. компетентность/некомпетентность прокуроров;
7. совершенство/несовершенство нормативно-правовой базы усыновления.

Темы «факторы, влияющие на принятие судьей решения об установлении усыновления», «совершенство/несовершенство судебной процедуры», «трудности, с которыми усыновители сталкиваются в процессе усыновления», составляют 69,2% от массы всей проблемы процедуры усыновления, что позволяет считать их ядром проблемы процедуры усыновления. Они имеют сложную структуру. Остальные темы менее выражены, имеют менее сложную структуру. Во всех без исключения категориях анализа (темах) выделились его виды, многие из которых представляли собой континуум мнений, характеризующий какой-либо аспект темы.

8. Результаты исследования мнений судей, прокуроров, специалистов по охране детства, усыновителей о процедуре национального усыновления

В задачи проводимого исследования входило изучение мнений по организационным и правовым вопросам усыновления групп респондентов, вовлеченных в процедуру установления усыновления. В частности, в исследовании приняли участие судьи (106 человек), прокуроры (20 человек), специалисты по охране детства отделов образования (77 человек) и усыновители (30 человек), проживающие на всей территории Республики Беларусь. Основными характеристиками исследуемых выборок являлись:

- достаточно зрелый возраст респондентов (средний возраст 30 и более лет);
- наличие у большинства респондентов опыта семейной жизни и воспитания собственных детей;
- частое участие в судебных разбирательствах по искам об установлении усыновления большинства респондентов.

Все специалисты, вовлеченные в принятие решения об установлении усыновления, имеют схожие взгляды на то, что является главным при принятии такого решения, сходясь во мнении, что этим основанием является мотивация граждан к усыновлению. Как для судей, так и для прокурорских работников одинаково важными при принятии решения об установлении усыновления являются мнения всех участников процесса.

Всем группам респондентов был предложен вопрос: «Рассматривать дела об усыновлении может» с вариантами ответа: а) каждый судья, б) часто рассматривающий эти вопросы судья, в) получивший специализацию судья (курсы повышения квалификации, психолого-педагогическую и иную дополнительную подготовку), г) нужны специальные «детские» суды (ювенальная юстиция). Анализ показал, что у всех групп респондентов лидирует мнение, что рассматривать дела об усыновлении может судья, получивший специализацию. При этом, эту позицию поддерживает более 53% специалистов по охране детства, 45% прокуроров и почти 37% судей.

Аналогичный вопрос был задан в отношении прокуроров самим прокурорам и специалистам по охране детства. Наибольшее количество выборов получил ответ, свидетельствующий, что участвовать в делах по усыновлению может «получивший специализацию прокурор».

В ходе исследования был проделан сравнительный анализ мнений о том, какие проблемы призвано решать усыновление. Процентное распределение ответов свидетельствует о том, что более половины специалистов в каждой из выборок считают, что ребенок в результате усыновления приобретает семью. На втором месте находится позиция «удовлетворение желания усыновителей быть родителями». Следует, однако, отметить, что, несмотря на то, что ранги мнений совпадают, по меньшей мере, в трех группах, процентное соотношение мнений в них значительно различается. Проверка тесноты связи между различными группами респондентов свидетельствует об отсутствии сходства во мнениях по этому вопросу, что, в свою очередь, свидетельствует о том, что специалисты различной ведомственной принадлежности по-разному понимают смысл и предназначение усыновления. Вместе с тем, анализ личного отношения к усыновлению вне судебной практики показывает, что подавляющее большинство специалистов разных категорий считают усыновление благородным поступком. Процент лиц, относящихся к усыновлению с подозрением или усматривающих в усыновлении корысть, незначителен.

Наиболее важными вопросами в анкете респондентов выступали: «Нуждается ли процедура установления усыновления в усовершенствовании?» и «Надо ли, на Ваш взгляд, внести изменения в существующую практику подготовки граждан к усыновлению?», «Нуждается ли, на Ваш взгляд, нормативная база национального усыновления в изменениях?». Первый вопрос был предложен судьям и прокурорам, второй и третий – специалистам по охране детства.

Полученные данные свидетельствуют: подавляющее большинство правовых работников считают, что существующая процедура усыновления не нуждается в изменениях (в выборке судей – 81,1%, в выборке прокуроров – 75%). Незначительное количество судей (13,2%) и пятая часть прокуроров считает, что процедура нуждается в упрощении. Процент тех, кто считает, что процедура нуждается в изменениях, в выборке судей составил три целых восемь десятых, в выборке прокуроров – пять. В группе специалистов по охране детства 87% считают существующую практику оправданной и не требующей изменений, 13% полагают, что существующая практика требует изменений.

Анализ ответов на вопрос «С какими, на Ваш взгляд, основными трудностями сталкиваются граждане в процессе установления усыновления?» показывает, что мнения специалистов по охране детства и кандидатов в усыновители о трудностях, испытываемых кандидатами в усыновители в процессе усыновления, различаются. По мнению специалистов по охране детства наибольшую трудность для кандидатов в усыновители представляет процесс подбора кандидатуры ребенка для усыновления. Так ответили 48% специалистов по охране детства. По мнению же усыновителей основные трудности они испытывали собирая необходимые для усыновления документы (53,3%). Различие мнений статистически значимо ($\chi^2=11,01$, $p<0,01$). Это может свидетельствовать о том, что специалисты по охране детства не до конца владеют информацией о трудностях процесса усыновления.

В целом же, иерархия трудностей прохождения всего процесса усыновления выстроилась следующим образом. Первое место занимает «сбор документов». Среди них наиболее энергоемкими называются: медицинская справка и акт обследования условий жизни. На втором месте стоит «суд по усыновлению». На третьем месте стоят трудности подбора ребенка для усыновления. На последнем – четвертом месте стоит позиция «организация посещения Вашей семьи специалистами органа опеки и попечительства для составления акта обследования жилищно-бытовых условий».

В ходе исследования были проанализированы проблемы, с которыми кандидаты в усыновители сталкиваются в суде. Более половины (60%) усыновителей отметили, что в суде не возникло никаких проблем. Оставшиеся 40% в качестве трудностей назвали: необходимость подать в суд дополнительные документы (23,3%), напряженная, недоброжелательная атмосфера (6,6%), длительное ожидание (3,3%), некорректное поведение участников процесса (3,35%).

Анализ времени, затраченного на процедуру усыновления от момента начала сбора документов до передачи ребенка в семью (в месяцах), показал, что в среднем кандидаты в усыновители затратили 5,8 месяца. Наименьшее количество времени, которое было затрачено на процедуру

усыновления – 2 месяца, наибольшее – 24 месяца. В целом, усыновители отметили, что сбор документов, хотя и отнимает достаточное количество времени, сам по себе не является сложным. Некоторая сложность самой процедуры оправдана, поскольку дети могут усыновляться только в хорошо проверенные семьи. Кроме того, большинство усыновителей (73,3%), придерживается мнения, что существующая практика усыновления не препятствует увеличению усыновленных детей.

Оценка усыновителями специалистов сферы усыновления по десятибалльной системе показала, что в целом работа всех категорий работников усыновителями оценивается высоко. Наиболее высоко – работа специалистов, проводивших обучение и диагностику, наименее высоко – работа медицинских работников. Работа судей, работников ЗАГСа, специалистов детских интернатных учреждений оценивается выше, чем работа специалистов отдела образования. Другими словами, специалисты органов охраны детства, являясь одними из наиболее важных фигур в усыновлении, не всегда оказываются на высоте в работе с гражданами, желающими усыновить ребенка. Возможно, именно в этой области имеется резерв для активизации усыновления.

Выяснение того вида поддержки, в которой нуждаются усыновители в послеусыновительный период показало, что на первом месте в выборках специалистов по охране детства и усыновителей стоит психолого-педагогическая помощь. И та и другая категория респондентов считает этот вид помощи наиболее востребованным в период после усыновления. Вместе с тем, расчет критерия χ^2 показывает статистически значимое различие по этому пункту между выборками ($\chi^2=15,32$, $p<0,01$), что свидетельствует о несовпадении их мнений. Специалисты по охране детства значимо чаще считают, что усыновители нуждаются именно в этом виде помощи, в то время, как сами усыновители, соглашаясь со значимостью этого вида помощи, полагают, что также нуждаются материальной и правовой помощи.

Отдельно проанализированы анкеты специалистов по охране детства и судей Чаусского, Воложинского, Кобринского, Жодинского, Оршанского районов. Каких-либо специфических мнений не выявлено.

Таким образом:

- в процессе усыновления задействованы, как правило, достаточно зрелые, опытные, имеющие опыт семейной жизни и воспитания детей специалисты;
- специалисты, вовлеченные в принятие решения об установлении усыновления, имеют схожие взгляды на то, что является главным при принятии такого решения, сходясь во мнении, что этим основанием является мотивация граждан к усыновлению; более половины специалистов в каждой из выборок считают, что ребенок в результате усыновления приобретает семью; подавляющее большинство специалистов разных категорий считают усыновление благородным поступком;
- большинство опрошенных специалистов считают необходимым иметь дополнительные знания в психолого-педагогической области усыновления, склоняются к тому, что рассматривать дела об усыновлении могут судьи и прокуроры, получившие специализацию;
- мнение подавляющего большинства респондентов сводится к тому, что существующая нормативная база усыновления, процедура усыновления, практика усыновления достаточно совершенны, не нуждаются в изменениях и не препятствует увеличению числа усыновлений.

9. Причины, препятствующие увеличению числа усыновлений: анализ мнений

С целью более полного установления причин, препятствующих росту числа усыновлений, всем группам респондентов было предложено ответить на вопрос, что, по их мнению, препятствует увеличению числа усыновлений.

Анализ ответов показывает, что среди судей и прокуроров препятствий к росту числа усыновлений не усматривает 14% судей и 10% прокуроров. По мнению же 30% специалистов по охране детства рост числа усыновлений сдерживает материальный фактор, этого же мнения придерживается 14% усыновителей и 14% судей.

Негативную наследственность детей, их состояние здоровья как фактор, сдерживающий рост числа усыновлений, указали 30% специалистов органов опеки и попечительства, 10% прокуроров, 2% судей и никто из усыновителей.

Четырнадцать процентов специалистов органов опеки и попечительства указали, что росту числа усыновлений мешает развитие профессиональных (иных) форм семейного устройства детей. При этом лишь 6% из их числа считают, что росту усыновлений мешает лишение ребенка при усыновлении «сиротских» льгот. Иные группы респондентов практически не выделили данных позиций как препятствующих росту усыновлений.

На усложненность, громоздкость и забюрократизированность процедуры усыновления указывают 6% судей, 15% прокуроров, 4% специалистов органов опеки и 6% усыновителей.

Значительную роль социальной рекламы, работы с общественным мнением в деле увеличения числа усыновлений видят 5% судей, 15% прокуроров, 18% специалистов органов опеки и попечительства, 42% усыновителей.

Два с половиной процента специалистов органов опеки и 12% усыновителей полагают, что число усыновлений сдерживается (соответственно) психологической неготовностью граждан к родительству/усыновлению, слабостью психолого-медицинского сопровождения усыновителей и усыновляемых детей.

Таким образом, разные группы респондентов по-разному видят причины, препятствующие усыновлению. Так, если для специалистов по охране детства основными причинами выступают слабая материальная состоятельность (доходы семей) и стесненные жилищные условия граждан, желающих усыновить ребенка, а также негативная наследственность детей, их состояние здоровья, то для усыновителей такой причиной является слабая информированность о возможностях усыновления. Прокуроры в качестве причин указали громоздкость процедуры усыновления и слабую информированность о возможностях усыновления. По мнению судей, препятствий к росту числа усыновлений в существующей практике нет, а если и есть, то это слабая материальная состоятельность (доходы семей) и стесненные жилищные условия граждан, желающих усыновить ребенка. В качестве причины, препятствующей усыновлению, усыновители также называют слабую материальную состоятельность и стесненные жилищные условия граждан, желающих усыновить ребенка.

10. Анализ ситуации усыновления в Чаусском, Воложинском, Кобринском, Жодинском, Оршанском районах

Анализ ситуации усыновления показал, что Чаусский, Воложинский, Кобринский, Жодинский, Оршанский районы никогда не являлись лидерами по численности национального усыновления за всю его историю. Так, с 2005 по 2007 годы Чаусским райсудом установлено 9 усыновлений, Воложинским – 2, Кобринским – 13, Жодинским – 9; Оршанским – 7.

Исследуемые регионы принадлежат к различным по социальному укладу местностям: если Чаусский, Кобринский и Воложинский р-ны являются сугубо аграрными, то г. Жодино – городская местность, Оршанский район – местность комбинированная (город Орша с прилегающим к нему достаточно большим пригородом).

Еще одним ощутимым отличием исследуемых регионов является наличие/отсутствие в них детских интернатных учреждений с детьми, наиболее выбираемыми для национального усыновления, т.е. с детьми дошкольного возраста:

в Кобринском районе расположен дошкольный детский дом (дети от 3-4 до 7 лет);

в г. Жодино – дошкольный детский дом с детьми от 3-4 до 7 лет);

в г. Орша – детский дом смешанного типа (дети от 3-4 до 15-16 лет);

в Чаусском и Воложинском районах детские интернатные учреждения с контингентом чаще всего усыновляемых воспитанников отсутствуют (к примеру, в г. Воложине имеется лишь школа-интернат для детей-сирот с воспитанниками от 7 до 16 лет. Дети такого возраста практически не выбираются национальными усыновителями).

Статистика показывает, что в регионах с наличием детских домов численность усыновления более значительная, чем в местностях, где детдомов с востребованным контингентом воспитанников нет. Это объясняется тем, что в местностях с детскими домами этими же детдомами и отделами образования ведется более широкая работа по пропаганде и агитации за национальное усыновление.

Особняком стоят данные по Чаусскому району: несмотря на отсутствие в этом районе детского интернатного учреждения, за три последних года Чаусским судом установлено 9 усыновлений, т.е. столько же, сколько и Жодинским судом, в районе которого имеется дошкольный детский дом. Объяснение данного факта нами почерпнуто из содержания решений Чаусского райсуда: практически все 9 случаев национального усыновления в Чаусском районе стали продолжением иных, временных форм семейного устройства усыновляемых детей в одни и те же семьи. Сначала ребенок находился под опекой или в конкретной приемной семье, а со временем данная семья инициировала вопрос усыновления этого же ребенка.

Таким образом, анализируя ситуацию с национальным усыновлением в каждом из пяти упомянутых районов, можно прийти к выводу об отсутствии тех или иных закономерностей, фатально влияющих на численность национальных усыновлений (на примере упомянутых районов). Возможно, численность усыновлений может корректировать только с одним показателем: численностью населения в регионе. В регионах с малой численностью жителей число усыновлений большим не будет. Чем больше жителей в регионе, тем больше численность усыновлений.

Данные по численности населения, представленные в таблице 2, характеризуют указанное утверждение (сведения получены в Министерстве статистики и анализа Республики Беларусь по состоянию на 01.01.2008 года).

Таблица 2. Численность населения

Кобринский р-н	Воложинский р-н	Чаусский р-н	г. Жодино	г. Орша	Фрунзенский р-н г. Минска
88,4 тыс.	39,1 тыс.	21,1 тыс.	61,8 тыс.	138,8 тыс.	219,9 тыс.

Примечание: данных по численности населения репродуктивного возраста Министерство статистики и анализа Республики Беларусь не представило, сославшись на отсутствие таких сведений.

Анализируя данные, представленные в таблице 10, видим, что опять особняком стоят данные по Чаусскому району – самому малочисленному по населению. Если сравнить данные по численности населения г. Жодино и Чаусского района, то они отличаются в 3 раза. А вот численность национальных усыновлений за один и тот же период времени (2005 – 2007 гг.) в этих совершенно разных по мощности регионах одинакова. Данное положение можно объяснить только на основе полного анализа портретов г. Жодино и Чаусского р-на. При этом сравнению следует, на наш взгляд, подвергнуть следующие показатели:

- уровень экономического развития регионов по показателям средней заработной платы и реальных доходов населения, уровня безработицы, валового продукта;
- уровень доступности различных социальных услуг в семейной сфере;
- структура и содержание ценностных ориентаций жителей Чаусского р-на и г. Жодино;
- работа, проводимая отделами образования по пропаганде усыновления.

Интересным является сравнительный анализ исторического развития двух указанных регионов. Так, г. Жодино является городским новообразованием. Данный город был создан на основе градообразующего предприятия БЕЛАЗ – флагмана отечественной индустрии. Чаусский район – устойчивый аграрный район республики. В г. Жодино 100% жителей – приезжие. Это люди, которые приехали в г. Жодино и остались в нем жить, получив работу в сфере промышленности, в частности – на заводе БЕЛАЗ. Приезжие из разных регионов Республики Беларусь, а в недавнем прошлом – и всего СССР, привезли в город каждый свой уклад, в т.ч. свои представления о

семейном образе жизни и различные ценностные ориентации. Вряд ли мигранты ехали на новое место жительства с идеей укрепить свои семьи добавочным членом в лице усыновленного ребенка. Скорее всего, мигранты наполняли г. Жодино в надежде на более лучшие варианты занятости и трудоустройства. Видимо, потому численность усыновлений жителями г. Жодино так невелика и одинакова с численностью усыновлений в аграрном и лишенном мощных миграционных процессов регионе – Чаусском р-не Могилевской области. Жители Жодино, на наш взгляд, больше озабочены вопросами карьеры, трудовой занятости и т.п.; в индустриальном центре они могут быстрее получить реализацию своих профессиональных качеств и амбиций, имеют большую возможность трудоустройства и т.д. Возможно, им попросту некогда подумать об усыновлении. В подтверждение данному выводу следует указать, что жители Чаусского р-на, этой полной «противоположности» г. Жодино, стабильно проживая в своем районе без глобальных миграционных процессов, ведя испокон веков семейный образ жизни, более озабочены целостностью и самодостаточностью своих семей, чем карьерным ростом и поиском вариантов трудоустройства. Таким образом, решение вопроса о том, почему маленький по численности населения район дал такое же число усыновлений, как и район с численностью населения в 3 раза больше, лежит, скорее всего, в плоскости ценностных ориентаций на семейный образ жизни у жителей двух сравниваемых районов. Вышеизложенное мнение, однако, нуждается в дальнейшей проверке.

11. Выводы и рекомендации

Проанализировав данные, полученные в ходе исследования проблем национального усыновления, можно сделать следующие выводы.

1. Проблема процедуры усыновления является достаточно широкой.

Выявлено 7 относительно самостоятельных тем, составляющих содержание этой проблемы:

- факторы, влияющие на принятие судьей решения об установлении усыновления;
- совершенство/несовершенство судебной процедуры;
- трудности, с которыми усыновители сталкиваются в процессе усыновления;
- компетентность/некомпетентность судей;
- трудности специалистов и их личностное отношение к усыновлению и процедуре его установления;
- компетентность/некомпетентность прокуроров;
- совершенство/несовершенство нормативно-правовой базы усыновления.

2. Процесс усыновления полностью урегулирован существующими нормативными правовыми актами; требования подзаконных актов соответствуют нормам законов.

Реализация процесса усыновления имеет характер поэтапного рассмотрения и входит в компетенцию нескольких органов, учреждений, что придает ему дополнительную прозрачность и позволяет избежать злоупотреблений со стороны должностных лиц. Мнение подавляющего большинства респондентов сводится к тому, что существующая нормативная база усыновления, процедура усыновления, практика усыновления достаточно совершенны, не нуждаются в изменениях и не препятствуют увеличению числа усыновлений. Вместе с тем, выявлены различного рода причины, препятствующие росту числа усыновлений. Таковыми являются явные пробелы в законодательстве, касающиеся:

- подтверждения «неизвестности» родителей ребенка;
- процедуры установления личности родителей, оставляющих детей в организациях здравоохранения;
- срока и порядка проведения медицинского обследования кандидатов в усыновители;
- взаимодействия органов внутренних дел с органами опеки и попечительства, организациями здравоохранения;
- определения способности кандидатов в усыновители обеспечить ребенку прожиточный минимум;
- полноты сведений о состоянии здоровья биологических родителей усыновляемого ребенка;
- судебного производства по делам об усыновлениях.

Для установления взаимосвязи между наличием (отсутствием) льгот и гарантий и желанием граждан усыновлять детей полагаем необходимым провести еще одно исследование с привлечением пяти групп респондентов: кандидаты в усыновители, кандидаты в приемные родители, усыновители, приемные родители, незаинтересованные граждане. На сравнительном анализе данных по каждой группе респондентов станет возможным установление зависимости наличия (отсутствия) льгот и гарантий на число усыновлений.

Кроме того, по мнению респондентов, факторами, препятствующими увеличению числа усыновлений, являются слабая материальная состоятельность (доходы семей) и стесненные жилищные условия граждан, желающих усыновить ребенка, негативная наследственность детей, их состояние здоровья, слабая информированность о возможностях усыновления, громоздкость процедуры усыновления.

В качестве фактора также следует рассматривать некоторую некомпетентность специалистов, задействованных в процедуре усыновления. Большинство опрошенных специалистов считают необходимым иметь дополнительные знания в психолого-педагогической области усыновления, склоняются к тому, что рассматривать дела об усыновлении могут судьи и прокуроры, получившие специализацию.

3. Имеются возможности оптимизации процесса и судебной процедуры национального усыновления, при этом потребность в оптимизации процесса и судебной процедуры национального усыновления очевидна.

Оптимизация процесса национального усыновления может быть осуществлена в следующих направлениях.

1. Выработка и обеспечение единообразной правоприменительной практики в процессе судебного установления усыновления посредством разъяснения и единообразного решения коллизионных и неоднозначных вопросов на материале очередного Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, Коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь:

- обеспечение судебного производства по делам об усыновлениях с точным и единообразным соблюдением норм законодательства, искоренение субъективизма в отношении лиц, ходатайствующих об усыновлении;
- единообразное определение способности кандидатов в усыновители обеспечить ребенку прожиточный минимум.

2. Осуществление нормотворческой деятельности по искоренению некоторых пробелов законодательства:

- в порядке установления факта «неизвестности» и подтверждения «неизвестности» родителей ребенка;
- в процедуре установления личности родителей, оставляющих детей в организациях здравоохранения;
- в установлении срока и порядка проведения медицинского обследования кандидатов в усыновители;
- во взаимодействии органов внутренних дел с органами опеки и попечительства, организациями здравоохранения;
- в полноте сведений о состоянии здоровья биологических родителей усыновляемого ребенка.

Полагаем, что искоренить пробелы законодательства в указанных направлениях можно путем реализации следующих рекомендаций:

- разработка Инструкции о порядке составления совместного акта организации здравоохранения и органа внутренних дел об оставлении ребенка в организации здравоохранения, в которой указать основания для составления указанного акта, порядок взаимодействия организаций здравоохранения и ОВД, сроки и порядок установления личности родителей ребенка и т.д.;
- разработка Инструкции о порядке обязательного медицинского освидетельствования

усыновителя, опекуна (попечителя), приемного родителя;

- внесение в главу 21 Положения о порядке функционирования единой государственной системы регистрации и учета правонарушений, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 909, дополнения о необходимости предоставления развернутых сведений о том, имеет ли усыновитель на момент усыновления непогашенную или неснятую судимость за умышленные преступления, осуждался ли за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления против человека;
- разработка порядка предоставления организациями здравоохранения в адрес органов опеки и попечительства, опекунов (попечителей) сведений о состоянии здоровья биологический родителей детей.

3. Обеспечение специальной образовательной подготовки судей и прокуроров в вопросах усыновления.

Данные исследования позволяют утверждать о наличии заинтересованности (потребности) судей и прокуроров в специализированной подготовке по вопросам усыновления. Данное направление может быть реализовано путем разработки (и согласования с заинтересованными лицами) общего обучающего модуля либо курса целевой подготовки (специализации) для курсов повышения квалификации судей и прокуроров общих судов и райгорпрокуратур Республики Беларусь; обеспечения прохождения обучения в процессе непрерывного повышения квалификации судей и прокуроров с включением в программу:

- адаптированного изложения психолого-педагогических вопросов усыновления и родительства в целом;
- ознакомительной практики с работой Национального центра усыновления;
- составления рефератов и иных зачетных работ по теме психолого-педагогических аспектов усыновления.

4. Наиболее дискуссионным является вывод о зависимости «усыновительной активности граждан» от наличия/сохранения тех или иных льгот и гарантий за усыновленным ребенком. Возможно, что сохранение части гарантий, например при поступлении в учебные заведения, на получение социального жилья или льготного кредита на строительство жилья при усыновлении детей в старшем (подростковом) возрасте, увеличение срока выплаты денежных средств на содержание усыновленного ребенка до достижения им возраста 18 лет, и повлияет на число усыновлений, однако наличие социальных гарантий и льгот детям сиротской категории при сохранении льготного статуса во время нахождения во временной форме семейного устройства нельзя рассматривать как фактор/условие, препятствующий/щее росту национальных усыновлений, хотя бы потому, что статус «сына, дочери» гораздо выгоднее для ребенка и наиболее соответствует его интересам и правам, чем статус «казенного ребенка» (ребенка, находящегося на государственном обеспечении). Очевидна необходимость дополнительного исследования этой гипотетической зависимости с привлечением как минимум пяти групп респондентов (кандидаты в усыновители, кандидаты в приемные родители, собственно усыновители, собственно приемные родители, общественность и др.).

Проведенное исследование по проблеме национального усыновления выявило условия, способствующие/препятствующие росту числа усыновлений, однако не определяющие число усыновлений в Республике Беларусь. Для того чтобы выявить факторы, определяющие численность усыновлений в стране или ее отдельных регионах, требуется дополнительное исследование (см. часть 2 отчета).